



TITLE:

電力事業と水資源開発―「日本型地域開発」研究所説―

AUTHOR(S):

小森, 治夫

CITATION:

小森, 治夫. 電力事業と水資源開発―「日本型地域開発」研究所説―. 経済論叢 1994, 153(1-2): 44-61

ISSUE DATE:

1994-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/44923>

RIGHT:

經濟論叢

第153巻 第1・2号

流通系列の形成と松下電器グループ……………	下谷政弘	1
ケインズと第一次大戦期の「スターリングー ドル外交」(下)……………	岩本武和	23
電力事業と水資源開発……………	小森治夫	44
アメリカ電話事業におけるユニバーサル・ サービス(2)……………	西田達昭	62
追加償却会計および取替原価償却会計の 二極分化傾向……………	藤井深	79
政策協調下におけるアメリカ財政赤字削減策 の展開……………	河音琢郎	97

平成6年1・2月

京都大學經濟學會

電力事業と水資源開発

——「日本型地域開発」研究序説——

小 森 治 夫

I は じ め に

水は、人間の生産と生活にとって、①資源であるとともに、②環境でもあり、③生産手段であるとともに、④消費手段でもある。また、水は、人間と自然の物質代謝において、社会的・計画的な管理を必要としている。すなわち、水は人間社会成立における地理的条件の一つであり、その社会的性格のゆえに、治水事業は原始社会以来、統治者の一つの基本的任務であった。降水の地域的・時間的不均等と水の流動する性質のために、氾濫を防止し水を利用するためには、土地に固着した大規模な公的施設が必要であった¹⁾。

ところが、資本主義の発展とともに、従来は灌漑用水、飲料水として利用されてきた水が産業的にも利用されるようになる。つまり、一つは工場排水問題をともなうところの冷却用、洗浄用としての水利用であり、一つは水力発電による電力エネルギー供給のための資源としての水利用である。とくに、初期の水力発電にみられるような自然の流水の落差や既設の農業用水路を利用した形態から発展して、ダム式（調整池式、貯水池式）の発電が行われるようになると、河川全域の流量調節が可能となり、多目的ダム建設による水資源の総合的な利用の可能性が開けてくる。しかし、資本主義社会においては、水の利用は個別化され相互に対立させられて、水の浪費、収奪がおこる。

1) 中谷武雄稿「水問題」、経済学辞典編集委員会編『経済学辞典』、大月書店、1979年、867～868ページ。

そこで本稿の課題であるが、一言でいうならば、戦前、戦後の電力事業と水資源開発の展開過程を検討することにより、アメリカの総合的なTVA方式とは異なる、電力資本優先の「日本型地域開発」の型を検出することである。そして、その際、御厨貴氏の研究に注目することとする²⁾。御厨氏の研究は「河川開発」と「水力発電」の相互関係に優れた着眼点を示しつつ、先行業績があまりない中で詳細な実証分析を行った貴重な労作である。しかし、問題点としては官僚機構、政党、法・制度面の分析が中心となっていること、すなわち、官庁セクショナリズムの対立や特定の政治家の活躍が強調されており、経済過程あるいは地方自治の視点からの分析が欠如していることが指摘できる。そこで、本稿では、戦前、戦後の電力事業と水資源開発の展開を経済過程の分析をふまえつつ、地方自治の視点から検討することとする。

II 戦前における電力業と水利開発

(1) 電力業の展開と公営電気事業

東京電燈会社が一般電気供給事業を開始したのは1887（明治20）年のことであるが、ここでは電力業の発展過程について検討してみよう³⁾。

電力業の発展過程の特徴を一言でいえば、発電電技術の進歩が電力業を進展させ、それが産業と地域の再編成を促進させることにある。例えば、明治20年代は小規模火力発電と市内配電の時代であったのが、明治30年代には水路式水力発電と近距離送電に発展し、明治40年代～大正初期には調整池式水力発電と遠距離送電へとさらに発展している。そして、第一次世界大戦中の産業の発展により四大工業地帯が形成されるとともに、産業エネルギーとしての電力供給が飛躍的に増加している。こうして電力需要の地域的集中がすすむ一方、電力

2) 御厨貴「水利開発と戦前期政党政治」、『年報政治学 1984 近代日本政治における中央と地方』、岩波書店、1984年、所収。同「水資源開発と戦後政策決定過程」、『年報・近代日本研究 8 官僚制の形成と展開』、山川出版社、1986年、所収。

3) 栗原東洋編『現代日本産業発達史 3 電力』、交詢社出版局、1964年。大澤悦治『産業界シリーズ 2 電力事業界』、教育社、1975年。小竹一郎編『電力百年史』前後篇、政経社、1980年。

の発送電地域が日本アルプスの電源地帯に集中する。また、明治末期に水力発電が火力発電を上回ったことにも注目しておきたい。

第一次世界大戦以降、電力業界は大送電網の本格的建設と長距離高圧送電の時代に入るが、第一次世界大戦後の産業不況により過剰電力の発生をみる。そして、五大電力独占の形成（東京電燈、東邦電力、大同電力、宇治川電気、日本電力）と競争の激化によるいわゆる「電力戦」が約10年間戦われる⁴⁾。

次に、電力行政の展開過程の特徴を整理してみよう。電気事業法、改正電気事業法、電力国家管理法の制定を画期に、4つに時期区分ができる。①電気事業法制定以前（～1910）は、電気＝危険物とみる保安取締行政が中心であった。また、この時期に電力行政の通信省への集中・一元化がなされたことにも注目しておきたい⁵⁾。②電気事業法制定以後（1911～1930）の時期になると、大規模水力発送電を前提とした電気業者への消極的保護助成がなされるようになる。また、複数電気業者の同一地域営業認可＝競争による電力普及促進がすすめられる。しかし、公益的統制はこの時期にはきわめて弱く、例えば料金認可制は次の改正電気事業法まで先送りされる⁶⁾。③改正電気事業法制定以後（1931～1938）の時期には、民営を基礎に電気事業に対する国の統制が強化される。この背景には五大電力独占が展開した激烈な競争による疲弊があり、当時の財閥の意図により1932（昭和7）年に結成された「電力連盟」との相互補完的な性格が指摘されよう。この法律は供給区域独占、料金認可制、発送電予定計画が3本の柱であった⁷⁾。④電力国家管理体制（1939～1945）の時期に突入する。戦争経済に電力を全面的に動員するために1939年日本発送電会社が発足し、1942年には九配電会社が発足する。

電気事業と地方自治の関わりとして、本稿では、公営電気事業の展開に着目

4) 渡哲郎「わが国における電力独占体の形成」、『経済論叢』第127巻第6号、1981年。同「電力業再編成の課題と『電力戦』」、『経済論叢』第128巻第1・2号、1981年。

5) 6) 小桜義明「日本資本主義確立期における電力国家政策の形成と都市電気事業統制」、『経済論叢』第111巻第5・6号、1972年。同「独占段階における日本電気業発展と地域的電気事業統制」、『経済論叢』第112巻第3・4号、1973年。

7) 梅本哲世「1930年代前半におけるわが国電力業の展開」、『経営研究』第30巻第2号、1979年。

をしたい⁸⁾。公営電気事業が開始されるのは、1892（明治25）年の京都市が最初であるが、その後、著しい増加と規模の拡大をみせ、1937（昭和12）年には、電気事業者総数731のうち公営が121（県営6、市営16、町村組合営10、町営23、村営65）を占めていた。また、公営電気の供給状況（1937年）をみると、電燈需要家戸数の14.1%、電燈数の18.5%、電力契約量の10.2%、電熱等契約量の23.6%を占めていた。公営電気が民営に比べて発展困難な地域で普及したことからみて、その比重と役割は大きかったといえよう。

次に、公営電気事業の特色をみてみると、第一に、住民の総意を反映して創業、経営されたとして、電気事業開始にあたっての議会の意思決定、住民の直接的な意思表示が例示され、また、公営電気事業の目的が電気利用の機会均等、地方産業の振興にあり、経営にあつては料金の低廉化、サービスの向上が第一義とされたことが指摘されている。第二に、地域総合開発、都市計画事業との密接な関連を有していたとして、水力発電所の建設と河川の治水事業、都市配電での地下配線の建設、工場誘致地区の設置など、自治体本来の事業との密接な関連があげられる。第三に、料金の低廉化に努め民営より安い電気供給を行ったこと、第四に、利益剰余金を県・市町村の一般行政経費に繰り入れ行政水準の向上に寄与したこと、第五に、経営の安定、利用者のサービス向上に努めたことが指摘されている⁹⁾。この特色はいささか自画自賛のきらいはあるが、①電源開発については、治山・治水の総合的管理をめざしたこと、②配電事業については、電気料金問題の複雑性があり一概に評価できないが、住民運動等があれば料金の統制がある程度可能であったこと、③工場誘致運動については、まさに高度成長期の「原型」というべきものであったこと¹⁰⁾などは指摘できよう。

8) 公営電気復元運動史編集委員会「公営電気復元運動史」、公営電気事業復元県都市協議会、1969年。

9) 同上書、15～18ページ。

10) 「この時期以後、後進県ではじまる工場誘致運動は、現在のその原型とも考えられるものです。それはとくに電源県（宮崎、高知、富山、東北諸県）が公営電気事業という手段を通じて行なった重化学工業＝軍需工場の誘致であります。」（島恭彦「地域開発と住民生活」、『思想』第480号、1964年、79ページ。）小桜義明「高知県における工場誘致政策の形成と県営電気事業」、『経済論叢』第112巻第2号、1973年。

(2) 水利開発の展開過程

最初に、明治期の治水政策から検討してみよう¹¹⁾。

まず、1873（明治6）年に制定された「海港道路修築規則」は、河川法制定以前の明治初期治水行政の基本法である。この規則は、①河川行政を国の事務として執行する、②一等河についての直轄工事制度の端緒をひらく、③その他の河川に対する国庫補助政策を明らかにした等、その後の河川行政に決定的影響を与える画期的なものであった。しかし、明治初期には舟運を動脈として全国市場が急激に発展したので、舟運のために水路を固定する「低水工事」が大河川中心に行われたのであり、国庫補助はもっぱらこちらに振り向けられた。しかも、国庫補助金は1875（明治8）年度を最高にして漸減し、1881（明治14）年度をもって打ち切られるに至った。

その後、1881年、1885（明治18）年、1889（明治21）年と各地に大水害が頻発した。1890年に開設された帝国議会には、洪水防止の治水工事の国家管理・国庫補助の建議案が活発に提出され、1896（明治29）年に「河川法」が制定されるわけであるが、この時期が「治水対策」の焦点が舟運のための「低水工事」から洪水防止のための「高水工事」に転換する過渡期であることに注目しておきたい¹²⁾。また、河川法は、①河川に対する国家権力の強力な統制権、②河川工事に対する国庫補助の確定、の二つを特徴とするものであるが、純粹の治水立法で利水行政の観点が欠如していたことから、後に水利用をめぐる競合と紛争が激化してもその調整をなしえず、また官庁間の権限配分が明確でなかったため深刻な権限争いを生じた¹³⁾。その後、1910（明治43）年に全国的な

11) 渡辺洋三「河川法・道路法」、鶴飼信成・福島正夫・川島武宣・辻清明編『講座 日本近代法発達史』第6巻、勁草書房、1959年、所収。

12) 「高水方式」とは堤防築堤、屈曲部の切り捨て等により洪水をできるだけ早く海に注ぎ込む方式のことであって、その背景には鉄道その他の陸上交通手段の発達がある。なお、この「高水方式」が戦後直後の大水害をもたらしたという有力な説がある（佐藤武夫・奥田穰・高橋裕『災害論』、勁草書房、1964年）。

13) 戦前においては河川法の改正が実現しなかったため、内務省は法律の不備を数多い命令・訓令

大水害が発生し、臨時治水調査会が設置され、1911（明治44）年に「第一次治水計画」が制定されることとなる。

次に、水力発電と治水及び農業用水との矛盾の深刻化過程を検討する¹⁴⁾。

明治期には原動力として水車が広く利用されており、明治20年代に蒸気機関が導入されるが水車が根強く残り、水車が決定的に追放されるのは大正期の電動機の普及を待たねばならない。この明治期の商業用水車は農業水利と対立しなかったが、産業資本の河川への進出とともに農業水利と対立を深める。一方、初期の水力発電は既設の農業用水路を利用する場合が多く、農業水利と発電水利の共存・相互利用がはかられていたが、明治末期以降になって大規模水力発電所とくに調整池式発電所が建設されるようになると、農業水利と発電水利の対立が顕在化してくる。とくに、ピーク発電¹⁵⁾が行われると、発電所の下流の河川流量の変動が大きくなり、水利に悪影響を与えるとともに、河床変動とくに河床低下による取水障害が生じるようになる。

このような水をめぐる対抗関係の激化を背景にして、水利開発に関する内務省・農商務省（農林省・商工省）・通信省の対立が激化するわけである。つまり、治水と利水を所管する行政機構が分裂していることが、セクショナリズム的対立をより強めるわけである¹⁶⁾。

この対立の経過を簡単におってみると¹⁷⁾、1918（大正7）年に農商務省は農

令・通達によって処理したが、その一覧については、対応する通信省、農商務省の通達・調査・法案等を含め、山内一郎編『河川総合開発と水利行政』、近代図書、1962年、13～17ページ参照。

14) 森滝健一郎『講座 日本の国土・資源問題 現代日本の水資源問題』、汐文社、1982年、144～174ページ。

15) 「ピーク発電」とは、1日のうちで電力需要がベースより大きくなる時間帯にその大きくなった需要部分を充足するためにおこなわれる発電のことをいい、電力需要のうち1日を通じて変わらない部分を充足するための発電を「ベース発電」という。

16) 「治水とそれぞれの利水の所管が分かれ、砂防も内務省と農商務省に分かれ、内務省内でも河川改修と砂防との縄張り争いが絶えなかった。明治29年の河川法、30年の森林法、砂防法のいわゆる治水三法成立後、治山治水の行政体制は河川を一体としてとらえることを妨げ、全水系計画からみた経済観念への考慮をも困難にした。」（高橋裕『国土の変貌と水害』、岩波新書、1971年、103ページ）。

17) 御厨、前掲「水利開発と戦前期政党政治」、佐藤武夫『水の経済学』、岩波新書、1965年、大霞会『内務省史』第3巻、地方財務協会、1971年、山内編、前掲書などを参照。

務局長通牒（農業水利と他水利との調整）を出す。翌1919（大正8）年に帝国議会において「水利法制定に関する建議案」が議決され、それに基づいて農商務省は1920（大正9）年に「農業水利法案」を作成する。それに対抗して、内務省は「水利法案」を作成する。この両案は激突して、いずれも日の目を見ないで流産に終わった。

1920年前後に各地に水害が頻発する。これは、河川上流の山林の乱伐、道路・鉄道の建設による河道の浚渫工事の放棄、水力発電所の建設による河川のバランス崩壊、寄生地主による河川沿岸の遊水地の開発、都市における旧幕時代の治水施設（堤防、排水溝）の破壊、破壊力を増した河川への無防備な接近等によるものである。このような事態を受けて、1921（大正10）年に第二次臨時治水調査会が設置され、「第二次治水計画」が制定される。

1923（大正12）年に農商務省は、それまで放置されていた農業用水と関係の深い中小河川を、「用排水幹線改良事業補助費」として5割の高率補助金を交付して改良することにした。農商務省はこれをテコに農業水利の監督権の拡大、強化をはかり、農業水利組合の官僚的支配権を確立していく。

1925（大正14）年に行政調査会が設置され、「各省各庁間権限紛雑の整理に関する件」が審議されることになった。内務省は「河川行政は治水を以て根本となす」として用排水幹線改良事業と発電水利の内務省移管を主張し、農林省は逆に水利組合の農林省移管を主張し、商工省は電気事業の商工省移管を、通信省は発電水利の主管を主張する、という具合に官庁間のセクショナリズム的対立は激化した。

1927（昭和2）年に行政制度審議会が設置され、水利開発をめぐる対立はさらに激化する。用排水幹線改良事業をめぐる対立は、1928（昭和3）年の内務省による梯川ほか二河川の農林省補助事業の指令取消事件により頂点に達する。そして、翌1929（昭和4）年に「河川ニ関スル事務ト用排水幹線改良事業事務トノ権限整備ニ関スル件」が出され、内務省の主張である「中小河川」と「用排水幹線」とを区別し、「中小河川補助」を制度化することが実現し、農林省

は用排水幹線改良事業を引き続き主管することで、ようやく妥協が成立した。他方、発電水力をめぐる対立の激化については、内務省は後述するように「水利統制」概念の積極化をはかり、発電水利の主管を主張し、通信省は電力統制政策の強化を押し進めようとした。すなわち、通信省は1930（昭和5）年に臨時電気事業調査会を設置し、内務省の発電水力法案絶対反対を押し切って、発電水力法案の決定を行ったが、結局、法案を成立させることはできなかった。そして、前述したように、1931（昭和6）年、改正電気事業法という形で電力統制強化の通信省の意図は実現される。

次に「治水政策」から「水利統制政策」への内務省の政策転換に注目する。

明治以来の治水方式であった高水方式は、両岸に堤防を築き洪水を一定の容積の河川に閉じ込めるため、洪水のピークは高くなり流速は増して洪水の破壊力が大きくなる一方、貴重な用水資源を海に捨てるという二重の欠陥をもっていた。つまり、この高水方式は当時の増大する水需要と著しく矛盾していたわけであるが、この矛盾の解決は洪水を調節して用水にかえるという思想を生むこととなった。すなわち、1926（大正15）年に物部長穂教授が発表した「我国に於ける河川水量の調節並貯水事業に就て」と萩原俊一技師の「当面に迫れる貯水事業問題に就て」がそれである。その要点は、①河川が全能力をあげて洪水を処理する期間は1年のうちで極めて短い、河川に金をかけるより貯水池によって洪水を処理したほうが有利である、②貯留した洪水で発電の夏や冬の渇水を改善できる、③貯水池適地はわが国では多くないから多目的に利用すべきである、上流部の貯水池は発電用に、治水、灌漑用のものは平地近くに設け、両者の有機的運用をはかる必要がある、④大規模貯水池の下流には小規模の調節池を設ける、⑤貯水池の埋没対策として砂防を大規模に急速に実施する、⑥発電会社のみで計画することは危険であるから熟練した技術者によって総合的な計画を立てる、等である¹⁸⁾。一言でいえば、多目的ダムの新設と利用を中心

18) 佐藤武夫、前掲「水の経済学」、122ページの要約による。なお、佐藤武夫氏は、次のようにコメントしておられる。「(1)(2)がすなわちそれまでの治水工法に対するアンチテーゼであり、(3)ノ

とする長期的展望であるといえよう。

しかし、この構想の実現には、官庁間の権限争いも加わり、紆余曲折を経て、ようやく1938（昭和13）年に、企画院が「水利統制事業」を企画立案し、実施は従来の行政機関によって進められることとなった。そして、1940（昭和15）年に「河水統制事業」としてスタートをするが、その後の侵略戦争の拡大によって「河水統制事業」は大きな進展をみることなく、戦後の「河川総合開発事業」に引き継がれることになる。なお、戦前の治水事業を検討する際には、日本資本主義の脆弱性の問題、すなわち財政の制約による治水工事の著しい立ち遅れに着目する必要があることを付言しておきたい¹⁹⁾。

III 戦後における電気事業再編成と地域開発

(1) 電気事業再編成と地方自治

電気事業再編成の課題を一言でいえば「日本発送電をどうするか」であるが、その経過を簡単に整理してみよう²⁰⁾。

当初は、日本発送電の維持、九配電会社との一社化の提案が先行する。例えば、1947年8月の日本社会党の国有国営化案、9月の日本電気産業労働組合の電気事業社会化要項、1948年4月の日本発送電の再編成案などである。ところが、1948年2月に日本発送電および九配電会社は過度経済力集中排除法の第二次指定をうけ、日本発送電の解体と分割化が進められることとなる。4月には電気事業民主化委員会が設置され、10月に電気事業民主化委員会の答申が出さ

、以下は単純な技術的注意事項のように見える。しかし実はもっと深い意味があったのである。というのは前に述べた通り当時数百にのぼる電力会社が設立され、河川の自然法則すらわきまえず勝手な電源開発を進めていたことに対する警告であった。」また、物部教授の論説及び萩原技師の上申書の全文については、山内編、前掲書、18～24ページ参照。

19) 「明治、昭和の政府は、戦争がきわめて好きで、10年ごとに繰り返してきた。そして、戦費の調達と資本の育成に急な政府は治水にまで充分手を伸ばすことができなかった。そのためどの河川でも工事がおおよそ完了するまでには少なくとも10年、長ければ20年以上もかかることになった。」（佐藤・奥田・高橋、前掲書、117ページ）

20) 「電気事業再編成史」、電気事業再編成史刊行委員会、1952年、御厨、前掲「水資源開発と戦後政策決定過程」、栗原東洋編、前掲書、政治経済研究所編「日本の電力産業」、東洋経済新報社、1959年、小竹即一編、前掲書等を参照。

れるが、そこでは日本発送電の普通株式会社案が答申された。しかし、1949年5月に集中排除委員会（5人委員会）のバーガー委員は、日本発送電の七ブロック分割案（七ブロックの発送配電一貫経営会社案）を非公式内示し、9月には総指令部経済科学局は、非公式覚書の形で日本発送電の七～九分割と民営化および政府の管理から独立した調整機関の2点を明示した。これを受けて、11月に電気事業再編成審議会が設置され、翌1950年2月には電気事業再編成審議会の答申が出された。そこでは、日本発送電の機能の4割を引き継ぐ電力融通会社案（三鬼案）が多数意見として、九分割案（松永案）が少数意見として併記された。このように、日本独占資本の総意は、低廉なる電力を均一な価格で確保するために、日本発送電をなんとかして存続させることにあった。これに対して、総指令部経済科学局は電気事業再編成審議会答申に反対する覚書を出した。結局、政府は松永案を採用してGHQと交渉し、4月に電気事業再編成並びに公益事業の両法案を国会に提出したが、反対が強く審議未了となり、その後も国会を通る見通しは立たなかった。これに対してGHQは、電源開発に対する見返資金融資停止などの手段で実行を督促したが、ついに電気事業再編成に関するマッカーサー書簡が出され、政府は11月に電気事業再編成令並びに公益事業令をポツダム政令により公布し、日本発送電の九分割が確定をする。その後、12月に公益事業委員会が発足し、翌1951年1月に公益事業委員会は電気事業再編成の推進方法に関する声明を発して準備を進め、5月に正式に九電力会社が発足する。

次に、電気事業公営移管運動の展開に注目してみよう²¹⁾。

戦後最初の電気事業公営移管運動は1946年2月に東京都議会が提出した『配電事業移管に関する意見書』であるが、4月には全国市長会議が「配電事業都市移管に関する決議」を行い、11月には配電事業都市移管期成連絡委員会が結成された。また、1948年4月に配電事業全国都道府県営期成同盟会が結成され、5月に『配電事業全国都道府県営基本方針』が出された。さらに、1949年5月

21) 公営電気復元運動史編集委員会編、前掲書、第二編参照。

には都市側と府県側とが共同して配電事業公営期成連合会が結成されるなど、活発な運動が展開された。しかし、GHQの強力な日本発送電分割の方針が明らかになる中で、配電事業公営期成連合会は全面的な配電事業の公営移管は困難になったと判断して、12月には当面は旧公営電気事業の復元要求を前面に立てて運動を行うという方針に転換して強力な復元要求運動を展開した。とくに、1950年4月以降は積極的な東京常駐運動を展開した。しかしながら、11月にはポツダム政令が出され、公営電気復元は挫折をする。そして、1951年10月に復元運動の推進、公納金の期限切れ対策を目的とする電気事業都市復元期成協議会が結成される。

以上が、戦後の電気事業公営移管運動の展開過程であるが、ここで配電事業公営論の論拠を整理してみると²²⁾、①配電事業統制の弊害により、消費者の不利不便が大きい、②電気事業のように、本来、公益事業、独占事業であるものは、営利会社にまかすべきでなく公営が当然である、③私営の場合の株主総会と異なって、消費者である市民の声を反映できる機関（市会など）がある、④地方的な特殊産業に対する重点的配電、需要者に対する施設の迅速確実な整備、都市照明の適切化、市民特殊階級に対する料金の割引のような社会政策の加味などは、公営においてはじめて適切になしうる、⑤戦災施設の復旧事業は1日も早いことを要し、しかも総合的な都市復旧計画の遂行と密接な関連があるので、営利会社にまかせられない、⑥配電事業の経営により「市の恒久財源」を獲得しうる、⑦配電統制令以前に公営であったものは復元が当然である、などがあげられる。また、『配電事業都道府県営基本方針』によれば²³⁾、その要点は、①発送電事業と配電事業とは分離して経営する、現在、日発に所属している事業は発送電の新経営体に引継ぎ、現在九配電会社の経営している事業はそのままこれを都道府県に分割する、②発送電事業は全国一元的に運営する、ただし、その経営主体は国営もしくは国営に準ずる公共会社とする、なお、電源

22) 同上書、73ページ。

23) 同上書、95～101ページ。

の開発は原則として右の経営体に属するが、水道、水利関係に伴う各地方の実情に応じ、各府県あるいは町村組合等においてもまた開発をなしうる、③配電事業は都道府県有・都道府県営とする、というものであった。

最後に、電力九分割が地方自治に与えた影響について検討しよう²⁴⁾。

次節で詳しく検討するが、1950年に国土総合開発法が制定され、1951年には「河水統制事業」が「河川総合開発事業」と改称され、以後、多目的ダムの建設が大々的にすすめられることとなる。つまり、当時、全国に頻発していた水害対策と電力不足の解消を目的にして、いわば治水の公共性と発電の公益性を錦の御旗に、公共事業として国と地方自治体が水資源開発を推進することになった。すなわち、財源的には、主として財政資金に依存しつつ、その一部を農民負担に転嫁し得る多目的ダム方式として、水資源開発が展開されるわけである。それは、技術面では、大規模貯水池式発電所への転換が必然となったものの²⁵⁾、資本面では、九電力会社の資本蓄積が不十分であったため、国家資本の投入による大規模貯水池式発電所の建設が必要とされたからである。そこで、1952年に電源開発促進法が制定され、電源開発株式会社が設立されることになった。この過程で、日本発送電の復活を企図した、電源開発株式会社の機能強化による全国的な電力融通操作の構想が出されたが、結局、地方自治体と電源開発株式会社は発生電力を九電力会社へ卸供給することとなり、一般供給も特定供給も行わないことになった。

このことを地方自治の立場からみれば、公営電気復元運動の挫折が大きなマイナスの影響を与えたものと思われる。前述したように、配電事業全国都道府県営期成同盟会は『配電事業都道府県営基本方針』の中で、発送電事業は全国一元的に国営もしくは公共会社が運営し、電源開発は原則としてこの経営体に

24) 政治経済研究所編、前掲書、70～73ページ。佐藤武夫、前掲書、68ページ。

25) 「昭和10年代のこのような動き（＝「河水統制事業」）が、内地はもちろん北鮮で花を咲かせていた発電用大ダムの建設技術とあいまって、やがて大水害が頻発する戦後の復興期において、全国いたるところに、多目的ダムを中核とする河川総合開発ブームを到来させる技術的基礎を培っていたといえることができる。」（高橋裕『日本の水資源』、東京大学出版会、1963年、50～51ページ）

属するが、水道、水利関係に伴う各地方の実情に応じて府県等も開発を成し得る、また配電事業は都道府県有・都道府県営で行う、という構想を出していた。これはまさにシャープ勧告の「地域公共財」構想であり、もしこの構想が実現していたならば、地方自治体が地域開発のプランづくりをする一つの重要な手がかりとなっていたであろう。しかし、現実の「高度成長」の過程では、地方自治体ではなく電力会社が、地域開発の戦略的中心として地域情報を集め、地域開発を先導していったのである²⁶⁾。

(2) 地域開発と地方自治

まず、地域開発の展開過程について簡単に整理してみよう²⁷⁾。

戦後直後の時期には、戦災復興、災害復興、食糧増産、産業復興を課題に、国内資源の開発が行われた。当初は内務省の国土計画・地方計画の影響が強く²⁸⁾、早くも1945年9月に「国土計画基本方針」、1946年9月には「復興国土計画要綱」がだされ、1947年3月に国土計画審議会が設置される。しかし、①1947年5月に国土計画の策定、国土計画審議会の事務が経済安定本部（以下、「安本」と略称）に移管され、②1947年12月に安本に資源委員会が設置され、③1947年末の内務省解体により1948年1月に国土計画・地方計画事務が建設院（省）に移管されるなど、計画担当機構が分裂する。また、農林省の農村振興、開拓・干拓・灌漑の諸事業が再開される。

内務省解体後、開発の主流を占めていた安本は、国土計画の手法に代えて奥只見・北上川のTVA方式の総合開発の構想を立て、「総合開発法」を制定しようとした。この安本の国土総合開発事務所の外務省系の人々の構想に対して、建設省系の人々は旧内務省的感觉の国土計画・地方計画を主張し、「総合開発法」を「国土総合開発法」に改称させ、「地方計画」「府県計画」の追加を主張

26) 梅本哲世「関西電力とその代表性」、加藤邦興編『阪神工業地帯』、ミネルヴァ書房、1989年、所収。

27) 佐藤竺『日本の地域開発』、未来社、1965年、第一部第二章参照。

28) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』、大名堂、1975年。同『資料・国土計画』、大名堂、1975年。

して「全国計画」「特定地域計画」との4本立にさせた。他方、農林省系の人々には大規模農業開発の構想があり、互いに対立していた。

こうして1949年3月に国土総合開発審議会が設置され、1950年5月に国土総合開発法が制定される。そして、審議会において法の具体化のための基本方針が審議されるが、メインとなる「特定地域計画」による特定地域の指定には42都府県51地域が名のりをあげ、激烈な競争がくりひろげられた。結局、1951年12月の指定の際には、安本の2地域構想は19地域の指定に増加することになった（1953年の離島振興法制定により1地域は除外され、1957年に3地域が追加されたので、結果的には21地域が指定された）。いわば政治的無原則性が行政的合理性に優先し、総花主義が重点主義を排除する結果となったわけである。このことは既に安本が公共事業の総合調整機能を喪失していることを示しており、1952年7月に安本は解体されることになる。

その後の経過を簡単にみると²⁹⁾、1951年に「河水統制事業」は「河川総合開発事業」と改称され、1952年に「重要河川開発法案」との妥協という形で、国土総合開発法が改正される。また、同年、前述の「電源開発促進法」が成立し、電源開発を主とした水資源開発が推進されることになる。

他方、1951～54年にかけて、建設省の「河川法改正」の動きに対して、農林省は「農業水利調整法」「農業水利法」「公共水法」などを提示して激しく対立する。また、建設省主導の治水・利水すべてを含む総合的な河川計画に各省が反対をする。これは「水利統制」をめぐる戦前のセクショナリズム的対立の再燃である。そして、1952年に国土総合開発審議会に「水制度部会」が設置され各省の対立の調整をはかるが、1954年の「水制度に関する調査報告」では調整がつかず、農林・通産両省らの多数意見（「水資源開発」に関して新たに首相による基本計画決定と総合調整を定め、首相直属の水利調整機関を新設する）と建設省の少数意見（「水資源開発」は現状のままとし、水利調整は建設省を主体とする）が併記されることとなった。その後、1957年に、現場からの制度

29) 御厨、前掲「水資源開発と戦後政策決定過程」。山内編、前掲書第一章。

化要請が強く技術面で関連各省からも支持があることから、「特定多目的ダム法」が成立する。これにより、建設省の建設する多目的ダムに限って、水利を含めたすべての管理権を建設省が掌握することになった。しかし、1961年に「水資源開発促進法」と「水資源開発公団法」が成立するまで、公団設立をめぐって建設省と利水三省（農林省・厚生省・通産省）の対立が再び激化する。すなわち、1961（昭和36）年度の予算要求に際して、建設省は水資源開発公団、農林省は水利開発管理公団、厚生省は水道公団、通産省は東京千葉工業用水公団を要求し、セクショナリズム的対立は再び激化した。そして、1964年に「新河川法」が成立するが、その特色は、①水系を一貫した総合的管理体制をつくり、②治水・利水を一体化した水資源の総合的利用と開発を可能にし、③ダム施設の管理法制を整備する、に要約できる。しかし、地方自治の立場からみれば、府県知事の一級河川管理権が建設大臣に吸い上げられたことは大きな問題であるといえよう。

次に、特定地域開発方式の問題点について検討してみよう。

佐藤竺氏は、①計画の総合性の欠如、②事業進捗率のアンバランス、すなわち、電源開発のみが異常進展をしたこと、しかも、国土保全ということで資金的には一般公共投資に大きく依存しながら推進されたこと、③地域収奪性、すなわち、既成工業地帯へ電力が直送される一方、地元にはダム建設費の過大な負担や水没問題があり、また県営発電の場合でさえきわめて安い価格での電力会社への売電が義務づけられているため、結局、地域の発展にはまったく寄与しなかったこと、を指摘されている³⁰⁾。また、宮本憲一氏は、①国土の4分の1にあたる面積が指定されたため、資金の集中投資の経済効果がなく、事業実績が計画額を大きく下回ったこと、②1953～54年の大水害、ダム災害など、国土保全が達成されなかったこと、③河川総合開発事業が電力資本の水資源独占利用のための公費支出であったこと、を指摘されている。そして、このような結果となった理由として、本来のTVAの理念は、①開発目的の総合性、②責

30) 佐藤竺，前掲書，81～88ページ。

任機関の一元化, ③草の根民主主義の確立であるが, 現実の地域開発の過程は, ①電力利水への偏向, ②無責任の体系, ③民主主義の欠如であった, とされる³¹⁾。以上のように, 多目的ダムの目的としては, 洪水調整, 灌漑, 発電, 上水道, 工業用水等があげられていたのであるが, 結論的には, 多目的ダムの建設をテコにして, 農民の慣行水利権を解体し, 建設費用は農民, 自治体に負担させることにより, 電力資本が安価な電力を独占するということに帰結したわけである。

最後に, 地域開発と地方自治とのかかわりについて検討してみよう³²⁾。

戦後直後から内務省国土局は地方計画作成を指導しており, 1947年3月には「地方計画策定基本要綱」, 4月には「地方計画策定要領」と「特殊地域の総合開発事業策定要領」「実施要綱」がだされている。また, 戦後改革による府県の自治体化と相前後する1947~48年にかけて, 府県の企画機構の整備がすすめられ, 府県計画および府県内特殊地域開発に着手がされている。そして, その中からかなり水準の高い自主的な府県計画がうまれている。

内務省の解体後は安本が地方計画作成を指導して, 1950年2月に「地方計画目標参考試案」をだし, 5ヵ年の計画作成を指示した。これをうけて, 各府県は企画機構の改革を行い, 府県独自の開発計画, ブランづくりに積極的に取り組んだ。とくに, 国土総合開発法において, 府県計画に法的位置付けがされ, また府県計画(10ヵ年計画)提出の指示がされたことから, 府県計画の策定がさらに活発化した。しかし, これらの計画は中間報告として中央に報告されながら, 結局, 法認の府県計画には一つも採用されなかった。その理由として佐藤竺氏は, ①法の狙いは特定地域のみにあった, ②全国計画が欠如していた, ③計画内容が未熟であった, などをあげておられるが, 当時, 既に安本は自治体の開発プランの調整機能を喪失していたのである。

31) 宮本憲一「地域開発はこれでよいか」, 岩波新書, 1973年, 22~30ページ。

32) 佐藤竺, 前掲書, 46~51ページ, 91~94ページ。西水, 前掲「国土計画の経過と課題」第1章。

IV お わ り に

本稿における積極的な主張点を概括すれば、次のようになる。

戦前、戦後の電力事業と水資源開発の展開過程においては、水力発電の水路式発電から調整池式発電への発展にともない、治水と利水、利水相互の矛盾が深刻化すること、そしてそれを背景として官庁間のセクショナリズム的対立が激化することに注目した。そして、大正末期に思想として登場し、戦後になって建設が進められた多目的ダムこそが、治水と利水、利水相互の対抗関係を解決する画期的な技術手段であることを確認した。しかし、戦後の水資源開発は、アメリカのTVA方式をモデルにうたいながら、①電力資本は主たる費用負担を国や地方自治体の財政資金に寄生したうえ、費用の一部を農民の負担に転嫁して、より少ない費用負担で水資源開発の利益を優先的に保障される、②本来、地域開発計画をつくるべき地方自治体にかわって、電力資本が地域情報を集めて地域開発プランをつくるなど、地域開発の戦略的中心となり、いわば地方自治を否定する地域開発を財政資金を使って行ったという2点において、まさに「日本型地域開発」というべきものであった。

以上が本稿の一応の到達点であるが、残された課題としては、高度経済成長期以降の水資源開発の展開過程、とくに工業用水と生活用水の問題がある。

最後に、水の管理と地方自治の展望についての検討を行い、結びとする。

まず、地方自治の展望を考える際の前提として、①地域資源の総合的、自主的、民主的管理を行う権利＝資源主権、②地域開発の権利、地域開発プランを作る権利＝計画権、③産業を民主主義的に規制し、産業と住民の共存をはかる権利＝規制権、この3つの権利を地方自治権の具体的な内容の一つに高め、この地方自治の権利を保障する地方財政を確立することが重要である。

次に、現代の水問題が住民の生存権と生活の質に関わるきわめて重要な問題であり、水資源の有効利用、水資源開発と環境保全の共存をはかることが緊急の課題であることを確認したい。この住民の生存権、生活権と資源の管理権こ

そが、現代的な地方自治が水の管理に関与しうゝ根拠であらう。

そして、多目的ダム等の新しい水管理システムの導入とより広域的な水の管理とを前提に、どのような水の管理をすれば地方自治が発展し、どのような水の管理をすれば地方自治が空洞化するのかを検討することが、この小論の課題であつた。その結論を一言でいうならば、「住民参加と民主主義」で水の管理を行うということである。